Berlin/Bonn, 29.06.2022

Vermerk

Zur Kritik am Prüfvermerk von BMWK und BMUV vom 7. März 2022 zur Laufzeitverlängerung von Atomkraftwerken

Vorbemerkung

Das BMUV hat sich zusammen mit dem BMWK mit einer Laufzeitverlängerung für Atomkraftwerke beschäftigt und ist zu dem Ergebnis gekommen, diese nicht zu empfehlen. In seiner Zuständigkeit hat das Umweltministerium in die Abwägung die rechtlichen und die Aspekte der nuklearen Sicherheit eingebracht. Mit Blick auf den geringen Vorteil für die Energieversorgung haben letztere Probleme den Ausschlag gegeben. Mit Schreiben vom 17. Mai 2022 hat das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV) der im Prüfvermerk vertretenen Auffassung widersprochen. Es stützt sich auf eine juristische Stellungnahme von [redacted] vom 6. April 2022 und eine technische der TÜV Süd Industrie Service GmbH vom 14. April 2022, die beide auf der Homepage des StMUV veröffentlicht sind.

Das BMUV bestätigt die im Prüfvermerk ausgesprochene Empfehlung und geht auf folgende Aspekte ein:

Fortbestehen von „Betriebsgenehmigungen"

Im Prüfvermerk von BMUV und BMWK wird festgestellt, eine gesetzliche Laufzeitverlängerung der Anlagen, die zum 31. Dezember 2021 ihre Berechtigung zum Leistungsbetrieb verloren haben, komme einer „Neugenehmigung" gleich. Zuvor wird festgestellt, dass diese „Neugenehmigung" durch eine entsprechende Gesetzesänderung erfolgen müsse. Damit geht es also nicht um die Frage, ob eine „Betriebsgenehmigung" auch nach dem 31. Dezember 2021 fortbesteht, sondern es geht um den Kern der Genehmigung eines Atomkraftwerks, die **Berechtigung zum Leistungsbetrieb**. Die „Betriebsgenehmigung" im atomrechtlichen Sinn hat vor diesem

...

Hintergrund keine Bedeutung. Deshalb spielt es auch keine Rolle, dass sie mindestens bis zur Stilllegungs- und Abbaugenehmigung weitergilt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beinhaltet sie ohnehin *nicht* die Berechtigung zum Leistungsbetrieb, sondern sie stellt lediglich die Gestattung des Betriebsreglements dar (BVerwGE 104, 36 - Obrigheim). Diese Rechtsystematik scheint teilweise nicht bekannt zu sein (vgl. Raetzke S. 4). Die derzeit noch laufenden Atomkraftwerke verlieren die Berechtigung zum Leistungsbetrieb nach dem Atomgesetz spätestens nach dem 31. Dezember 2022. Es geht also für alle infrage stehenden Atomkraftwerke nicht um die Frage, welche Berechtigungen aus der ursprünglichen Genehmigung abzuleiten sind, sondern darum, ob die gesetzliche Laufzeitbeschränkung geändert wird und welche Maßgaben dabei zu beachten sind.

Der Gesetzgeber hat 2011 bewusst nicht die „Betriebsgenehmigungen" der Atomkraftwerke mit Erreichen des Laufzeitendes aufgehoben, weil zahlreiche Bestimmungen des Betriebsreglements auch anzuwenden sind, wenn sich die Anlagen im Stillstandsbetrieb befinden. Selbst die Stilllegungs- und Abbaugenehmigungen lassen in der deutschen Genehmigungspraxis insbesondere die Betriebsgenehmigung, soweit dies sinnvoll ist, bestehen. Deshalb sieht das Atomgesetz ein Erlöschen der Berechtigung zum Leistungsbetrieb und damit des regulatorischen Kerns der Genehmigung vor, nicht aber ein Erlöschen der Genehmigung.

Aus der weiteren Wirksamkeit der „Betriebsgenehmigungen" – was ohnehin, wie oben erläutert, hinsichtlich des Leistungsbetriebs irrelevant wäre – kann insbesondere nicht abgeleitet werden, dass auch gesetzgeberisch ohne besondere Anforderungen die zeitliche und die strommengenbezogene Begrenzung des Leistungsbetriebs aufgehoben werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat 2016 das Ausstiegsgesetz als zulässige Einschränkung des genehmigten Leistungsbetriebs eingestuft. Verfassungsrechtlich ist das Vertrauen in den Fortbestand der Berechtigung zum Leistungsbetrieb als eigentumsrechtliche Position – auch nach der Entschädigungsabrede – verbraucht.

Sicherheitsmaßstab

Der Gesetzgeber, der eine Laufzeitverlängerung in Betracht zieht, hat sich also nicht an der Genehmigungslage auszurichten sondern wird sich die Frage stellen, wie er die Sicherheit beurteilt. Als Argument für eine Laufzeitverlängerung wird vor allem vorgebracht, dass die bis zum gesetzlichen Abschaltdatum „sicher" zu betreibenden Atomkraftwerke nicht danach „unsicher" seien. Es gibt jedoch gerade bei einer hochkomplexen Industrieanlage der Hochrisikotechnologie nicht schlicht die Einteilung in „sicher" und „unsicher". Vielmehr ist entscheidend, welches der Prüfmaßstab ist und welcher Grad an Nachweistiefe gewährleistet ist. Eine seriöse Beantwortung der Frage, ob bei einer Laufzeitverlängerung Sicherheitsbedenken bestehen, muss also immer den Beurteilungsmaßstab benennen.

Der Maßstab für die Sicherheitsbewertung der *Genehmigungsbehörden* ist nach dem Atomgesetz die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Schadensvorsorge. Die aufsichtliche Bewertung der laufenden Atomkraftwerke erfolgt jedoch nicht nur auf der Basis der nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderlichen Schadensvorsorge, sondern unterliegt außerdem einer Verhältnismäßigkeitsprüfung insbesondere mit Blick auf den Eigentumsschutz. Für die Aufsicht benennt das Atomgesetz ausdrücklich nicht die „nach dem Stand von Wissenschaft und

...

Technik erforderliche Vorsorge“ sondern den „Zustand, aus dem sich Gefahren ergeben können“ als Eingriffsschwelle. Das führt unter anderem dazu, dass Nachrüstungen bei bestehenden Atomkraftwerken nicht an den Maßstäben zu messen sind, die bei der fiktiven Konzeptionierung eines neuen Atomkraftwerks – und damit der nach heutigem Erkenntnisstand von Wissenschaft und Technik erforderliche Schadensvorsorge – anzulegen wären. Dieser Widerspruch lag den langjährigen Diskussionen bis zur Verabschiedung des neuen kerntechnischen Regelwerks, den Sicherheitsanforderungen an Kernkraftwerke („SiAnf“) vom 22. November 2012 zugrunde. Insbesondere aus der aufsichtlichen Praxis einiger Länder erwuchs die Forderung, dass die SiAnf nicht einen „theoretischen“ Stand von Wissenschaft und Technik beschreiben, sondern die Verhältnismäßigkeitsprüfung mit Blick auf die bestehenden Anlagen ebenfalls bereits beinhalten sollten. Es wäre lebensfremd anzunehmen, dass der jahrelange Widerstand einiger Bundesländer gegen das neue kerntechnische Regelwerk lediglich eine von der Praxis losgelöste intellektuelle Ursache hatte. Es wurde in den mehr als zehn Jahre zurückliegenden Diskussionen befürchtet, dass Defizite gegenüber dem Stand von Wissenschaft und Technik sichtbar werden.

Schließlich war die zur Verabschiedung der SiAnf erforderliche Einstimmigkeit im Länderausschuss für Atomkernenergie 2012 nur zu erreichen, nachdem auf Forderung Bayerns festgelegt wurde:

> *„Die Veröffentlichung (der SiAnf) ist kein Anlass für eine gesonderte Sicherheitsüberprüfung.“*

Die Bundesaufsicht hat dem entsprechend keine Überprüfung der laufenden Atomkraftwerke nach den SiAnf verlangt. Deshalb kann deutschlandweit lediglich als gewährleistet angesehen werden, dass die SiAnf insoweit erfüllt werden, als aufgrund eines besonderen aufsichtlichen Anlasses eine Überprüfung stattgefunden hat oder soweit eine Änderungsgenehmigung erteilt wurde.

Eine grundlegende Überprüfung der Atomkraftwerke anhand des jeweils aktuellen kerntechnischen Regelwerks findet bundesweit nur mittels einer „Periodischen Sicherheitsüberprüfung“ (PSÜ) statt. Bei den derzeit noch laufenden Atomkraftwerken gab es eine PSÜ zuletzt 2009, als die SiAnf noch nicht in Kraft waren. Wie im Prüfvermerk dargelegt, wäre eine mehrjährige Prüfung erforderlich, um durch eine PSÜ festzustellen, ob die SiAnf eingehalten werden. Damit könnte sich der Gesetzgeber bei einer Laufzeitverlängerung bei jetzigem Stand nicht darauf verlassen, dass überhaupt die SiAnf, die bereits nicht den bei Neuanlagen anzuwendenden Maßstab darstellen, erfüllt werden.

Bei einer PSÜ anhand der SiAnf ist außerdem zu berücksichtigen, dass sie sich ausdrücklich auf bestehende Anlagen beziehen und demzufolge ein Maßstab sind, der insbesondere bei *Änderungs*genehmigungen für bestehende Atomkraftwerke heranzuziehen ist. Die Fortentwicklung der internationalen Reaktorsicherheit, wie sie z.B. der Reaktortyp EPR repräsentiert, ist nicht vollständig in den SiAnf abgebildet. Insbesondere reduzieren die SiAnf die Nachweispflicht bei sogenannten auslegungsüberschreitenden Ereignissen (Anhang 5 Nr.3), wie es bei einer neu konzipierten Anlage nicht akzeptiert würde.

Die Euratom-Richtlinie für nukleare Sicherheit 2009/71 (2014/87) verlangt in Artikel 8a die Vermeidung von bei Altanlagen „auslegungsüberschreitenden“ Ereignissen,

die anlagenexterne Notfallschutzmaßnahmen erfordern würden, für deren Umsetzung nicht ausreichend Zeit zur Verfügung steht. Diese Forderung gilt für Anlagen, die ab 2014 in der EU genehmigt werden. Das Atomgesetz hat vergleichbare Anforderungen schon mit dem durch die Novelle von 1994 eingefügten § 7 Abs. 2a (BGBl I S. 1622) für Neuanlagen verlangt. Danach hätten diese so ausgelegt sein müssen, dass auch bei auslegungsüberschreitenden Unfällen die Auswirkungen außerhalb des Anlagengeländes so gering sind, dass keine Katastrophenschutzmaßnahmen erforderlich sein würden. Diese Genehmigungsvoraussetzung hat der damalige Gesetzgeber als nicht drittschützend, also als nicht einklagbar, qualifiziert („zur weiteren Vorsorge gegen Risiken für die Allgemeinheit"). Das Bundesverwaltungsgericht hat allerdings mit seinem Urteil zum Zwischenlager Brunsbüttel vom 10. April 2008 entschieden, dass die Vorsorge gegen auslegungsüberschreitende Ereignisse sehr wohl drittschützend ist und einen praktischen Ausschluss von Schäden bei Neuanlagen verlangt. Auch zur „weiteren Vorsorge gegen Risiken für die Allgemeinheit" des § 7d des Atomgesetzes hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 22. März 2012 festgestellt, dass der Drittschutz dadurch nicht geschmälert wird. Diese durch Euratom-Richtlinie und Atomgesetz verbindlichen Maßstäbe wären jedoch für die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Schadensvorsorge, die durch die aktuellen technisch-wissenschaftlichen Erkenntnisse bestimmt wird, anzulegen.

Es kann somit festgehalten werden, dass die deutschen Atomkraftwerke nicht den Anforderungen des aktuellen Standes von Wissenschaft und Technik, wie er bei Neugenehmigungen heranzuziehen ist, entsprechen. Eine vollständige Erfüllung der Anforderungen des geltenden kerntechnischen Regelwerks (SiAnf) ist ebenfalls nicht nachgewiesen. Es ist allerdings durch die umfassenden Kontrollen der Aufsichtsbehörden und der hinzugezogenen Sachverständigen gewährleistet, dass keine technischen Mängel bestehen. Mit diesen Feststellungen ist noch nicht gesagt, dass der Gesetzgeber eine mögliche Laufzeitverlängerung nach anderen eigenen Sicherheitsmaßstäben beurteilen kann.
Unabhängig vom anzuwendenden Sicherheitsmaßstab ist bei einer Laufzeitverlängerung zu berücksichtigen, dass durch den abrupten Wechsel der langfristig getroffenen Planungen zum Einsatz von personellen und sachlichen Ressourcen erhebliche Friktionen auftreten. Insbesondere die *human-factor*-Aspekte, die besonders relevant für die Sicherheitsbeurteilung sind, würden eine Erhöhung des derzeit akzeptierten Risikos verursachen.

Bedeutung der Periodischen Sicherheitsüberprüfung

Die periodische Sicherheitsüberprüfung ist nach § 19a des Atomgesetzes im Zehnjahresabstand durchzuführen, deren Ablauf und Umfang durch Leitfäden konkretisiert wird. So heißt es in der „Bekanntmachung der Leitfäden zur Durchführung von Periodischen Sicherheitsüber-prüfungen (PSÜ) für Kernkraftwerke in der Bundesrepublik Deutschland" vom 18. August 1997 (BAnz. 1997, Nr. 232a):

> „Für die bestehenden Kernkraftwerke wurde im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zur Erteilung der Errichtungs- und Betriebsgenehmigung gemäß § 7 des Atomgesetzes die erforderliche Vorsorge gegen Schäden nach dem jeweiligen Stand von Wissenschaft und Technik auf deterministischem Wege nachgewiesen. Durch die PSÜ soll, als Ergänzung der ständigen Überprüfungen im Rahmen der staatlichen Aufsicht über den Betrieb der Kernkraftwerke,

...

nach einer längeren Betriebsphase und auf der Basis der erteilten Genehmigungen, des Ist-Zustandes der vorhandenen Anlage und der Anforderungen des Standes von Wissenschaft und Technik der Sicherheitsstatus der Anlagen ganzheitlich erfaßt und im Hinblick auf die §§ 17 und 19 des Atomgesetzes beurteilt werden. Die Durchführung der PSÜ und die Beurteilung der Ergebnisse soll mittels deterministischer und probabilistischer Methoden erfolgen. ... (Hierüber) erfolgt die Prüfung der Notwendigkeit der Umsetzung neuer sicherheitstechnischer Erkenntnisse aus Betriebserfahrungen, Sicherheitsanalysen sowie Forschung und Entwicklung."

Damit wird deutlich, dass erst durch die ergänzend zur kontinuierlichen aufsichtlichen Begleitung durchgeführten periodischen Sicherheitsüberprüfungen den in die Zukunft hin offenen Fassungen des § 7 Abs. 2 Nummern 3 und 5 des Atomgesetzes – welche einem dynamischen Grundrechtsschutz dienen – bei bestehenden Anlagen hinreichend Rechnung getragen wird.

Die derzeit noch laufenden Atomkraftwerke sind zuletzt 2009 einer solchen Sicherheitsüberprüfung unterzogen worden. Im Rahmen der von BMUV und BMWK getroffenen Abwägung um eine mögliche Laufzeitverlängerung musste daher berücksichtigt werden, dass die Sicherheitsüberprüfungen *vor* einer Laufzeitverlängerung nachgeholt werden müssten und daraus möglicherweise zusätzlich zu treffende Maßnahmen oder Nachrüstungen abgeleitet werden, die ebenfalls vor einer Laufzeitverlängerung umzusetzen gewesen wären. Die Überprüfung selbst ist mit einem hohen Zeitaufwand, danach umzusetzende Nachrüstmaßahmen mit hohem Planungsaufwand verbunden. Der Verweis des StMUV auf eine begleitende Überprüfung hätte zur Folge, dass die Inanspruchnahme einer Laufzeitverlängerung (zunächst) ohne die Beseitigung von möglicherweise in der PSÜ ermittelte Defizite erfolgt.

Die Spitzen der Stromkonzerne sind zum Ergebnis gelangt, dass

„*ein Weiterbetrieb nur sinnvoll (wäre), wenn entweder die Prüftiefe der grundlegenden Sicherheitsanalyse verringert würde und/oder auf weitreichende Nachrüstungsmaßnahmen, die im Zuge der Sicherheitsüberprüfung gegebenenfalls angeordnet würden, verzichtet würde.*" (Protokoll vom 7. März 2022).

Anders als StMUV und TÜV Süd sehen die Atomkraftwerksbetreiber die wichtige Rolle der PSÜ.. Das StMUV geht dagegen fehl mit seiner Annahme, die PSÜ dienten nicht der Überprüfung der Atomkraftwerke nach dem Stand von Wissenschaft und Technik (StMUV, S. 2). Vielmehr gehört es zur zentralen Aufgabe der PSÜ, dass, wie oben dargelegt,

„auf der Basis ... der Anforderungen des Standes von Wissenschaft und Technik der Sicherheitsstatus der Anlagen ganzheitlich erfasst und beurteilt" wird (PSÜ-Leitfaden vom 18. August 1997, Nr. 2)

Die PSÜ hat also eindeutig den Sinn, mit Methoden, die über die regelmäßige Überwachung hinausgehen, Sicherheitsdefizite auch gegenüber dem Stand von Wissenschaft und Technik aufzudecken, damit diese gegebenenfalls durch behördliche Anordnungen beseitigt werden können. Das StMUV ist der Meinung:

„*Die PSÜ ist vielmehr in die Zukunft gerichtet und soll Verbesserungspotentiale aufzeigen, durch deren Umsetzung das ohnehin hohe Sicherheitsniveau*

> *der Kernkraftwerke jenseits der Schadensvorsorge*[1] *weiter optimiert werden kann."*

Einer solchen Rechtsauffassung hat das Bundesverwaltungsgericht jedoch bereits mit Urteil vom 10. April 2008 (BVerwGE 131, 129) deutlich widersprochen. Nach dem

> „heutigen Stand von Wissenschaft und Technik (kann) auch gegen auslegungsüberschreitende Ereignisse Vorsorge verlangt werden. Nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Sicherheitsmaßnahmen können nicht außerhalb des Tatbestands der Schadensvorsorge liegen. Sie lassen sich auch nicht unter den Begriff der ‚Restrisikominimierung' subsumieren, da das Restrisiko durch einen nicht weiter minimierbaren, ‚unentrinnbaren' Rest gekennzeichnet ist."

Die Darlegungen des StMUV befinden sich damit sowohl im Widerspruch zu den PSÜ-Leitfäden als auch zu den atom- und verfassungsrechtlichen Anforderungen. Wenn der TÜV Süd außerdem im Auftrag des StMUV ausführt,

> *„aus einer nicht innerhalb eines 10-Jahreszeitraums erfolgten Vorlage der Sicherheitsüberprüfung für das Kernkraftwerk Isar 2 kann aus sicherheitstechnischer Sicht nicht abgeleitet werden, dass die erforderliche Schadensvorsorge nicht mehr gegeben ist."* (Stellungnahme vom 14. April 2022, S. 6)

widerspricht auch er der in Deutschland bewährten Sicherheitsphilosophie und rechtlich gebotenen gutachterlichen Vorgehensweise, sich auf Nachweise zu stützen und nicht auf Erwartungen.

Die Pflicht zur rechtzeitigen PSÜ ist gesetzlich festgelegt. Auch die Ausnahmeregelung, der zufolge es einen Zeitraum von bis zu 13 Jahren ohne PSÜ geben kann, macht letztlich die Bedeutung dieser umfassenden Untersuchung deutlich. Denn die Regelung greift nur, wenn der Atomkraftwerksinhaber

> „verbindlich erklärt, dass er den Leistungsbetrieb der Anlage spätestens drei Jahre nach den in Anlage 4 genannten Terminen (*hier: 31. Dezember 2019*) endgültig einstellen wird. Die Berechtigung zum Leistungsbetrieb der Anlage erlischt zu dem Zeitpunkt, den er in seiner Erklärung nach Satz 1 benannt hat." (§ 19a Absatz 2 des Atomgesetzes)

Der Verzicht auf eine PSÜ ist aus Sicht des Atomgesetzes demnach so bedeutsam, dass sogar die Berechtigung zum Leistungsbetrieb unwiederbringlich erlischt. Die drei noch laufenden Atomkraftwerke verlieren ihre Berechtigungen somit nicht nur unmittelbar aufgrund der gesetzlichen Befristung sondern auch aufgrund des Verzichtes auf eine PSÜ im Jahre 2019.

Die zehnjährige Überprüfungspflicht ist ebenfalls in der Euratom-Richtlinie für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen vorgeschrieben. Danach ist

> „die Sicherheit der kerntechnischen Anlage gemäß den Bestimmungen des Artikels 6 Buchstabe c systematisch und regelmäßig — mindestens alle zehn Jahre — neu bewertet. Durch diese Sicherheitsbewertung soll die Einhaltung

[1] Unterstreichung nicht im Original

...

der aktuellen Auslegung sichergestellt werden; zudem werden weitere Sicherheitsverbesserungen unter Berücksichtigung der Alterung, der Betriebserfahrung, jüngster Forschungsergebnisse und Entwicklungen internationaler Normen ausgemacht ..." (Artikel 8c Buchstabe b)

Der in Bezug genommene Artikel 6 Buchstabe c verlangt unter anderem, dass die Untersuchung „nachprüfbar" sein muss, also nicht lediglich eine Einschätzung ohne konkrete Nachweise sein darf, wie sie zum Beispiel jüngst vom TÜV Süd im Auftrag der bayerischen Atomaufsicht abgegeben wurde. Die aufgrund nachvollziehbarer Verhältnismäßigkeitserwägungen vorgenommene Fristverlängerung auf 13 Jahre dürfte die äußerste Grenze einer EU-rechtskonformen Regelung sein.

Eine rechtlich zulässige Laufzeitverlängerung setzt also nach verbindlichem EU-Recht voraus, dass die gründliche Prüfung, die üblicherweise mehrere Jahre dauert, vor einem möglichen Weiterbetrieb stattfindet.

Sicherheitsanforderungen für den Gesetzgeber

Für den Gesetzgeber gelten nicht die oben dargelegten Maßstäbe einer Genehmigungsbehörde. Er hat einen erheblichen Entscheidungsspielraum. Es ist eine gesetzgeberische Abwägungsfrage, welche Risiken hinzunehmen sind. Grenze des gesetzgeberischen Entscheidungsspielraums sind die Verfassung und das Europarecht. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass die Nutzung der Atomkraft nicht grundsätzlich verfassungswidrig ist. Diese Entscheidung vom 8. August 1978 bezog sich auf eine Genehmigung, die nach dem damaligen Atomgesetz zeitlich und strommengenbezogen unbegrenzt waren. Daraus wird abgeleitet, dass der Gesetzgeber auch frei entscheiden kann, diesen Zustand wiederherzustellen.

Dabei wird allerdings übersehen, dass die Atomkraftnutzung nur dann verfassungsgemäß ist, wenn die Sicherheitsanforderungen den Schutz des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit gewährleisten. Das Bundesverfassungsgericht hat dies als gegeben angesehen, wenn die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gewährleistet ist, und zugleich diesen Schutzmaßstab sehr anspruchsvoll definiert: Mit der „Anknüpfung an den jeweiligen Stand von Wissenschaft und Technik" wird der „Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge" normiert. Dabei verpflichtet der „Stand der Technik" zur Berücksichtigung des „erreichten technischen Entwicklungsstandes" und der „Stand der Wissenschaft" die Berücksichtigung der „neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse" (BVerfGE 49, 89; E 53, 30).

> „Lässt sie sich technisch noch nicht verwirklichen, darf die Genehmigung nicht erteilt werden; die erforderliche Vorsorge wird mithin nicht durch das technisch gegenwärtig Machbare begrenzt." (BVerfGE 49, 89, 107)

Die Beachtung dieses Maßstabs der bestmöglichen Vorsorge gegen Schäden, die im Rahmen des „menschlichen Erkenntnisvermögens" nicht auszuschließen sind, hat das Bundesverfassungsgericht nicht nur bei Erteilung der Genehmigung verlangt, sondern es verlangt einen dynamischen Grundrechtsschutz, den es in der in die Zukunft offene Fassung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 des Atomgesetzes, der die nach dem

...

Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge verlangt, gewährleistet sieht. Es genügt also nicht, bei Genehmigungserteilung zu prüfen, ob die zu diesem Zeitpunkt dem Stand von Wissenschaft und Technik entsprechende Schadensvorsorge gewährleistet ist und aufsichtlich zu kontrollieren, ob dieses Sicherheitsniveau gewährleistet ist, sondern es ist darüber hinaus zu überprüfen, ob sich das „menschliche Erkenntnisvermögen" weiterentwickelt hat und auch die daraus abzuleitenden Anforderungen des aktuellen Standes gewährleistet sind.

Nur unter Beachtung der Maßgabe, dass die sich aus dem menschlichen Erkenntnisvermögen ergebende Sicherheitsanforderungen aktuell und künftig eingehalten werden, hat das Bundesverfassungsgericht die Entscheidung zur Nutzung der Atomkraft 1978 für verfassungsgemäß erklärt. In dieser Entscheidung hat das Gericht aber auch festgehalten, dass der Gesetzgeber „von Verfassungs wegen gehalten" sein könne zu überprüfen, ob seine Entscheidung aufgrund geänderter Umstände noch aufrecht zu erhalten sei. Diese Überprüfung hat der Gesetzgeber 2001 und 2011 vorgenommen und das Sicherheitsrisiko durch die Laufzeitbegrenzung auf das nach seiner Einschätzung hinnehmbare Maß beschränkt. Aus diesem Grund kann man sich im Jahre 2022 nicht mehr auf die verfassungsgemäße gesetzgeberische Entscheidung des Jahres 1959 und die aufgrund dessen erteilten unbefristeten Genehmigungen berufen. Vielmehr hat der Gesetzgeber bei einer neuen Entscheidung über die Atomkraftnutzung neu zu prüfen, ob der Weiterbetrieb der Altanlagen die Anforderungen des dynamischen Grundrechtsschutzes erfüllt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Bestätigung der verschärften Laufzeitbeschränkung 2016 festgehalten (BVerfGE 143, 246), dass der Gesetzgeber dabei nicht den Abwägungsanforderungen einer Behörde unterlegen hätte, die eine fachplanerische Entscheidung zu treffen habe. Es wäre jedoch verfehlt, daraus abzuleiten, dass der *actus contrarius* dann ebenfalls keine entsprechenden Anforderungen an den Gesetzgeber stelle (so aber Raetzke, S. 8). Denn die Laufzeitbeschränkung hat anders als die Laufzeitverlängerung keine Belastungswirkung für Leben und körperliche Unversehrtheit, deren Schutz die erforderliche Abwägung dient. Eine Laufzeitverlängerungs-Entscheidung des Gesetzgebers kommt in ihrer Wirkung auf die Grundrechte der Betroffenen der Genehmigung von neuen Atomkraftwerken gleich und müsste deshalb hinsichtlich dieser Auswirkungen wie eine administrative Entscheidung zu behandeln sein. Der Gesetzgeber kann derartige Entscheidungen, die gewöhnlich der Exekutive zufallen, zwar an sich ziehen, wie zum Beispiel eine Planfeststellung (vgl. BVerfGE 95, 1 -7) oder eine Genehmigung, er hat dann aber ähnlich einer Behörde die Pflicht, den Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln, die Betroffenen anzuhören und die Belange abzuwägen und ggf. auch eine UVP veranlassen. Insbesondere muss gewährleistet sein, dass die maßgeblichen Sicherheitsanforderungen erfüllt werden.

Es spricht demnach einiges dafür, dass der Gesetzgeber bei einer Laufzeitverlängerung die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Schadensvorsorge von Verfassungs wegen ähnlich wie bei einer Neugenehmigung heranzuziehen hat.

Auch das Europarecht hätte der Gesetzgeber zu beachten. Wie dargelegt, darf er den Weiterbetrieb der Anlagen, die zuletzt vor 13 Jahren einer PSÜ unterzogen wurden, nach der Euratom-Richtlinie für nukleare Sicherheit nicht gestatten, ohne dass zuvor eine PSÜ durchgeführt wurde, die den Anforderungen entspricht.

Laufzeitverlängerung als Wiederherstellung des früheren Zustands

Es kann nach alldem nicht davon die Rede sein, dass eine Laufzeitverlängerung als bloße Wiederherstellung des ursprünglichen Genehmigungszustands zu qualifizieren sei und die gesetzliche Entscheidungen von 2001 und 2011 irrelevant wären. Eine derartige Auffassung wird jedoch zum einen damit begründet, dass diese Entscheidungen „politisch" und nicht sicherheitsbezogen gewesen seien. Damit wird die Verantwortung der Politik für die Risikoabwägung geleugnet und letztlich einem nicht demokratisch legitimierten Expertentum das Wort geredet. Gerade die Entscheidung, welche Risiken zu unterbinden und welche Risiken als sozialadäquat hinzunehmen sind, ist eine zentrale *politische* Aufgabe. Es fällt auf, dass die Argumente für eine Laufzeitverlängerung teilweise deckungsgleich mit der Kritik an den Ausstiegsentscheidungen von 2001 und 2011 sind.

Zum anderen wird vertreten, dass der Gesetzgeber seine Entscheidungen 2001 und 2011 auf eine Beseitigung des „Restrisikos" gestützt habe und dieses vom „Betriebsrisiko" zu unterscheiden sei, dessen Hinnehmbarkeit der Gesetzgeber jeweils nicht in Zweifel gezogen habe (Raetzke, S. 13). Deshalb würde der Gesetzgeber mit einer Laufzeitverlängerung seine „grundsätzliche Bewertung" nicht ändern. Eine solche Unterscheidung zwischen Restrisiko und Betriebsrisiko ist jedoch nicht möglich. Denn das Restrisiko ist keine bestimmte Kategorie, sondern dasjenige Risiko, das das Gesetz als hinnehmbar definiert und legalisiert. Das „Betriebsrisiko" einer zulässigen Anlage ist damit identisch mit dem Restrisiko. Es ist also durchaus relevant, dass der Gesetzgeber das Risiko der Atomkraftnutzung für nur noch begrenzt hinnehmbar hält und damit am Tag nach Überschreitung dieser festgelegten Grenze die jeweilige Anlage ein nicht mehr hinnehmbares Risiko darstellt, also nicht mehr sicher genug ist.

Durch die zweifelhafte Qualifizierung einer Laufzeitverlängerung als Wiederherstellung des ursprünglichen Genehmigungszustands kann insbesondere der Verzicht auf eine (grenzüberschreitende) Umweltverträglichkeitsprüfung nicht abgeleitet werden. Denn der Gesetzgeber hat eben diesen *ursprünglichen Genehmigungszustand* durch seine Laufzeitbeschränkung aufgrund seiner Sicherheitsbeurteilung und nicht aufgrund „rein politischer" Überlegungen aufgehoben. So hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber 2016 zurecht zugebilligt,

> „den Reaktorunfall zum Anlass zu nehmen, zum Schutze der Gesundheit und der Umwelt der Bevölkerung den Ausstieg aus der Kernenergie zu beschleunigen."

Es ist die politische Aufgabe des Parlaments zu beurteilen, welche (Rest-)Risiken hinnehmbar sind. Jedenfalls ist es nicht zulässig, mit dem Argument einer ursprünglich bestehenden unbefristeten Genehmigung eine gesetzliche Neufestlegung der Laufzeiten nicht als eine Laufzeitverlängerung einzustufen.

Damit unterliegt sie nach deutscher, international vertretener Rechtsauffassung grundsätzlich der UVP-Pflicht. Dem EuGH-Urteil vom 29. Juli 2019 ist nicht zu entnehmen, dass erst ab einer Laufzeitverlängerung von zehn Jahren eine UVP-Pflicht besteht. Entscheidend ist, ob es sich um ein „Projekt" oder dessen „Änderung oder Erweiterung" i.S.d. internationalen UVP-Rechts handelt. Der Verzicht auf eine UVP wegen nachgewiesener Gefahr für die Stromversorgungssicherheit ist nur möglich, wenn letztere nicht auf andere Weise zu gewährleisten ist. Genau das ist aber nach

den derzeitigen Erkenntnissen des BMWK und der betroffenen Stromkonzerne nicht der Fall. Der EuGH hat 2019 nicht entschieden, ob eine Laufzeitverlängerung auch dann UVP-pflichtig ist, wenn sie nicht mit Nachrüstungsmaßnahmen verbunden wäre (vgl. Raetzke). Es wäre allerdings nicht nachvollziehbar, wenn bei einem höheren Risiko für Mensch und Umwelt keine UVP erforderlich wäre.

Position der Atomkraftwerksinhaber

Wie dargelegt wäre eine Laufzeitverlängerung aus Sicht der Betreiber mit einer Absenkung des bisherigen Sicherheits- oder Prüfungsniveaus verbunden. Da sie im Hinblick auf die erfolgten Planungen und wegen fehlender energiewirtschaftlicher Notwendigkeit keine Laufzeitverlängerung anstreben, wollen sie konsequenter Weise auch keine Verantwortung für entstehende Sicherheitsrisiken übernehmen. Sie erwarten deshalb:

> *„Zur Konfliktvermeidung müsste dann idealerweise die Bundesregierung in eine quasi ‚Eigner'-Rolle kommen, mit voller Kontrolle über Verfahrensumfang und -tiefe auf der sicherheitstechnischen und genehmigungsrechtlichen Seite, Investitionen, Kosten, Erträge und am Ende auch der Zeitraum der Laufzeit betreffend. Das heißt, dass in einem solchen Szenario die Kraftwerke von den Unternehmen quasi im staatlichen Auftrag betrieben würden."* (a.a.O.)

Es liegt auf der Hand, dass es kaum zu erreichen ist, dass die unternehmerische und atomrechtliche Verantwortung durch dafür bisher nicht ausgerüstete staatliche Organisationen wahrgenommen werden kann. Unter dieser Bedingung käme ein weiteres Rechts- und Sicherheitsproblem hinzu. Denn die Staaten müssen nach EU- und Völkerrecht gewährleisten, dass eine unabhängige Überwachung der Atomkraftwerke stattfindet, die effektive Maßnahmen durchsetzen kann. Das ist auch bei einem Betrieb der Anlagen in unmittelbarer Staatsverantwortung zwar möglich, erfordert allerdings entsprechenden organisatorischen und personellen Aufwand.

Bedeutung der Laufzeitverlängerung für die Entsorgung

Die Zwischenlagerung und die Endlagerstandortsuche erfolgen derzeit auf der Grundlage eines nach Menge und Art gut prognostizierbaren Bestands an verbrauchten Brennelementen nach Ende der Nutzung der Atomkraft zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität. Alle für die Zwischenlagerung der planmäßig anfallenden verbrauchten Brennelemente erforderlichen Genehmigungsanträge wurden mittlerweile gestellt, und für die Kosten der Zwischenlagerung und der Endlagerung sind die Betreiber als Abfallverursacher im Rahmen des Übergangs der Entsorgungsverantwortung auf den Bund durch die Einzahlung in einen staatlichen Fonds aufgekommen. Sowohl für die Zwischenlagerung wie für die Endlagerung müssten angesichts einer durch eine Laufzeitverlängerung vergrößerten Menge und anderen Eigenschaften der zu entsorgenden verbrauchten Brennelemente erneut geprüft werden, welche Sicherheitsnachweise anzupassen sind, auf welche Lagerkapazitäten End- und Zwischenlager dann auszulegen sind und wie sichergestellt wird, dass die in der Folge der Laufzeitverlängerung anfallenden Kosten in der Entsorgung durch die Verursacher getragen werden.

...

Für den Neustart der Endlagersuche in einem gesellschaftlichen Konsens war die zweite Entscheidung zum Atomausstieg eine zwingende Voraussetzung. Der gesamtgesellschaftliche und politische Konsens für den Atomausstieg im Jahr 2011 nach der nuklearen Katastrophe in Fukushima ebnete den Weg. Grundlage des Konsenses – und der Zustimmung der Länder zum Verfahren – war überdies, dass keine zusätzlichen hochradioaktiven Abfälle nach 2022 anfallen werden. Sollte der Atomausstieg rückgängig gemacht oder erneut verschoben und damit der Entsorgungskonsens einseitig aufgekündigt werden, hätte dies gravierende Folgen die Akzeptanz des Standortauswahlverfahrens. Bisher Beteiligte würden sich aus dem weiteren Verfahren zurückziehen. Darauf hat zum Beispiel auch das Nationale Begleitgremium in jüngsten Stellungnahmen hingewiesen.

Fazit

Eine Laufzeitverlängerung der noch in Betrieb befindlichen Atomkraftwerke kann aufgrund der dargestellten rechtlichen sowie sicherheitstechnischen Fragestellungen und Hürden nicht empfohlen werden. Das BMWK und die Spitzen der Stromversorgungsunternehmen haben die verhältnismäßig geringe Bedeutung einer Laufzeitverlängerung für die Energieversorgung deutlich gemacht, so dass auch in einer Abwägung von Vor- und Nachteilen eine Laufzeitverlängerung dem Gesetzgeber nicht empfohlen werden kann.

Die Bewertung des Prüfvermerks vom 7. März 2022 kann bestätigt werden.